
Impact du projet de réforme des retraites dans le secteur public

Mesures paramétriques :

- Recul progressif de l'âge légal de la retraite de **62 à 64 ans** pour les agents publics sédentaires à compter de la génération née à partir du **1^{er} septembre 1961** à raison de 3 mois de plus par an pour atteindre la cible des **64 ans en 2030** pour la génération née en 1968 ;
- Recul de l'âge légal pour les catégories actives de **57 à 59 ans** (et de **52 à 54 ans pour les super actifs : personnels de Police nationale, surveillants pénitentiaires, contrôleurs aériens, égoutiers, Agents de l'institut médico-légal de la Préfecture de Paris**) soit deux ans plus tard qu'aujourd'hui selon ce même principe ;
- Accélération de l'augmentation du nombre de trimestres validés exigé pour bénéficier **du taux plein à 43 ans soit 172 trimestres validés dès 2027 au lieu de 2035** à raison d'un trimestre de plus par an à compter de la génération née à partir du 1^{er} septembre 1961 ;
- L'âge d'annulation de la décote déjà prévue à **67 ans reste inchangé** pour les salariés du public comme du privé. Le projet de loi prévoit néanmoins la possibilité pour tous les agents publics de poursuivre leur carrière **jusqu'à 70 ans (au lieu de 67 ans aujourd'hui)** sur demande du fonctionnaire et sur autorisation de l'employeur ;

Sur les prétendues « avancées sociales » :

a) Extension de la retraite progressive aux agents publics

Le dispositif de retraite progressive serait dans ce projet de loi étendu au secteur public, il permettrait aux agents publics (*fonctionnaires ou contractuels*) de réduire leur activité en fin de carrière en accomplissant un temps partiel tout en percevant une partie de leur pension dès le 1/09/2023 sur la base du volontariat et acceptation de l'employeur sous **deux conditions cumulatives** :

- Age minimal requis de **deux ans avant l'âge légal de leur départ en retraite** (augmenté au rythme de trois mois par an pour atteindre la cible de 62 ans en 2030)
- Justifier d'une durée d'assurance minimum de **150 trimestres (37,5 ans)** identique au secteur privé.

Le montant de la pension sera versé en fonction de la quotité de travail choisi par l'agent et elle ne pourra être inférieure au minimum garanti de pension de la fonction publique (**1250 €**) pour une carrière complète. Elle prendra fin lors de la demande définitive de mise en retraite ou sur demande de reprise d'une activité à temps plein par l'intéressé.

b) Prise en compte de l'usure professionnelle et portabilité des droits en catégorie active :

Pour les professionnels de santé, pour la Fonction Publique territoriale ou établissements médico-sociaux, une politique de prévention de l'usure professionnelle serait mise en place avec la création d'un **fonds de prévention et dispositifs d'aménagement de fin de carrière dans le cadre de l'agenda social et négociations de la fonction publique en 2023** ;

A ce stade, aucune précision concernant les détails de l'application du projet de loi n'a été fourni aux organisations syndicales de la fonction publique ;

La situation actuelle des départs en retraite dans la fonction publique :

Selon le dernier rapport publié par la DGAFP¹ en novembre 2022, l'âge moyen de départ en retraite pour les catégories sédentaires a sensiblement augmenté et se situait à **63 ans et 5 mois** (Catégories actives : **59 ans et 10 mois**) avec des **disparités entre hommes et femmes**, plus des deux tiers des départs anticipés concernant les agents de catégorie active ou les carrières longues ;

La réforme de 2010 avait déjà relevé de **deux ans l'âge de départ pour les catégories actives** ainsi que la durée des services effectués tandis que les **départs anticipés pour carrière longue** sont en repli depuis 2012 selon la DGAFP **dans les 3 versants de fonction publique**.

Le nombre de fonctionnaires partant avec une **décote** (Coefficient de minoration de **1,25% par trimestre manquant** pour les agents n'ayant pas acquis la totalité de leurs trimestres) a augmenté par ailleurs de **17,8% en 2021** par rapport à l'année 2020. La part de femmes aux carrières incomplètes aussi bien dans les catégories sédentaires qu'actives y est prépondérante. La perte moyenne mensuelle due aux effets de cette décote sur les pensions s'élevait à **198 €** selon le SRE (service des retraites de l'Etat) et à **115 €** selon la CNRA en 2020.

Ces mesures couplées à la faiblesse des recrutements ont également eu pour effet d'augmenter l'âge moyen des fonctionnaires. Ainsi, un agent sur trois est âgé de plus de 50 ans et la part des 60 ans et plus ne cesse d'augmenter (**7% en 2021 contre 3% en 2009**).

Pour Force ouvrière, si le niveau des pensions des agents publics est en baisse, la principale raison tient à la **politique de gel du point d'indice** qui, en diminuant la masse salariale, **réduit mécaniquement le niveau des pensions**.

Une réforme paramétrique idéologique et brutale sans justification économique !

Ce nouveau recul de l'âge légal porté de **62 à 64 ans pour une majorité de fonctionnaires concerne aussi** les catégories dites « *actives* » soit au bas mot **700 000 personnes (Policiers, services de santé, pompiers etc..)**. **Bien que les conditions pour bénéficier d'un départ anticipé par rapport aux fonctionnaires sédentaires ne soient pas modifiées, les fonctionnaires en cause ne pourront faire valoir leur droit que deux ans plus tard qu'aujourd'hui, de surcroît dans un contexte de forte dégradation des conditions de travail.**

S'agissant des reconversions professionnelles ou du droit à portabilité exposés par le gouvernement pour les catégories actives sur des emplois de sédentaires, tout est renvoyé à des discussions ultérieures.

Pour FO, restreindre la pénibilité à ces seules catégories **est par ailleurs bien insuffisant** compte tenu de **nombreuses inégalités** engendrés par les différentes réformes de retraite depuis 1993.

Comme dans le secteur privé, ces mesures auront un impact significatif sur les nouveaux pensionnés dès la **génération 1961** du fait de l'augmentation progressive du nombre de trimestres validés nécessaire pour arriver à la cible de **43 annuités** dès la génération 1965. La seule concession aux fonctionnaires dans ce projet de Loi réside dans le maintien de la base de calcul de la pension sur le traitement indiciaire brut (sans les primes) des 6 derniers mois. **Il faut toutefois rappeler que sans cette disposition, le taux de remplacement**

¹ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/departs-a-la-retraite-dans-la-fonction-publique-2021>

de la pension des fonctionnaires au regard de leur dernier revenu d'activité serait nettement inférieur à celui des retraites du secteur privé.

Année de naissance	Âge légal (hors départs anticipés)	Durée d'assurance requise avant réforme	Durée d'assurance requise après réforme	Nombre de trimestres supplémentaires demandés
1960	62 ans	167 trimestres	167 trimestres	0
1 ^{er} janvier - 31 août 1961	62 ans	168 trimestres	168 trimestres	0
1 ^{er} septembre - 31 décembre 1961	62 ans et 3 mois	168 trimestres	169 trimestres	1
1962	62 ans et 6 mois	168 trimestres	169 trimestres	1
1963	62 ans et 9 mois	168 trimestres	170 trimestres	2
1964	63 ans	169 trimestres	171 trimestres	2
1965	63 ans et 3 mois	169 trimestres	172 trimestres	3
1966	63 ans et 6 mois	169 trimestres	172 trimestres	3
1967	63 ans et 9 mois	170 trimestres	172 trimestres	2
1968	64 ans	170 trimestres	172 trimestres	2
1969	64 ans	170 trimestres	172 trimestres	2
1970	64 ans	171 trimestres	172 trimestres	1
1971	64 ans	171 trimestres	172 trimestres	1
1972	64 ans	171 trimestres	172 trimestres	1
1973	64 ans	172 trimestres	172 trimestres	0

Des arguments gouvernementaux contestables en matière de financement

Pour mémoire, le système des retraites est actuellement excédentaire de **3,2 Mds** après **900 millions** en 2021 alors que les prévisions prévoient un déficit en 2021/2022.

Les projections effectuées par le COR prévoient bien un déficit dans les années à venir mais selon leur dernier rapport « **il n'y a aucune dynamique non contrôlée des dépenses consacrées aux retraites** » ; elles demeureront stables autour de **13,7% du PIB** jusqu'en 2070 et **donc n'entraîne aucun besoin de financement à court ou à moyen terme !**

Comme il a été déjà été indiqué dans plusieurs circulaires par Force Ouvrière, le gouvernement a rappelé lors de la présentation du **PLF 2023** que les économies réalisées **sur les retraites et sur les administrations publiques** (*baisse de 0.6% des dépenses en volume*) permettront de **poursuivre les baisses d'impôts sur les entreprises (18 Mds de suppression totale de la CVAE – cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fin 2024)** et ce en vertu des engagements pris auprès de la Commission Européenne d'ici 2027.

Cette nouvelle réforme paramétrique (*recul de l'âge de départ + accélération de la durée de cotisation*) permettrait de réaliser selon l'exécutif plus de **22 Mds d'euros** d'économies **d'ici 2035**.

Il faut pourtant rappeler que le Président Macron² **excluait tout report de l'âge légal** en avril 2019 et évoquait notamment les difficultés toujours réelles des plus de 55 ans pour retrouver un travail ...

Par ailleurs, le COR souligne également dans son dernier rapport que, malgré le vieillissement de la population (*rapport cotisants/retraités*), **la part des retraites dans le PIB serait stable ou en diminution dans les années à venir.**

La DREES constate aussi que **le taux de remplacement³ n'a cessé de baisser dans le privé comme dans le public** avec de fortes disparités entre les hommes et les femmes (**-4,3 points pour le privé pour la génération née en 1950 par rapport à celle née en 1938 et de - 6,2 points dans le public**). Cette baisse est bien sûr consécutive aux **précédentes réformes des retraites** et surtout à **l'indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires et traitements depuis 1993 dans le secteur privé et 2003 dans la fonction publique. Pour le coup, l'inflation que nous subissons modifie cette appréciation du moins dans la Fonction Publique (+3,5% sur les traitements d'activité et + 4% sur les pensions en 2022)**

Sur l'augmentation du coût du travail ou des impôts :

Sans surprise, le but de cette nouvelle réforme des retraites est bien, comme dans le secteur privé, de baisser le niveau des pensions en les considérant à nouveau comme **une variable d'ajustement budgétaire** dans un contexte de baisse des dépenses publiques acté dans le programme de stabilité 2022/2027. Rappelons toutefois que le projet loi de programmation des finances publiques incluant ce programme de stabilité n'a pas été adopté par le parlement.

Pour Force Ouvrière, le déséquilibre du système des retraites a bien été créé par les différents gouvernements notamment **en diminuant les ressources par des exonérations de cotisations. S'agissant plus particulièrement de la Fonction Publique, la diminution drastique du nombre de fonctionnaires** et le quasi-gel du point d'indice depuis près de 20 ans en réduisant la masse salariale crée mécaniquement un déséquilibre. **Pour mémoire, il n'existe pas de caisse de retraite dans la fonction publique d'Etat. La comptabilité de l'Etat fait pourtant apparaître dans un compte d'affectation spéciale (CAS) pension, l'équivalent des retenues pour pensions prélevées sur le traitement des fonctionnaires et de manière fictive, une part patronale virtuelle puisque non versée dans une caisse.** En conséquence de quoi, la présentation d'un déficit supposé, s'agissant des fonctionnaires de l'Etat relève de l'artifice comptable. Quant au déficit de la CNRACL, il ne faut pas en chercher les causes ailleurs que dans le gel du point d'indice et la baisse des effectifs dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale. La participation du budget de l'Etat à l'équilibre du régime de retraite du secteur privé, sans cesse évoquée par les promoteurs de cette réforme relève pour l'essentiel des compensations des exonérations de cotisations, lesquelles ne sont d'ailleurs pas toutes compensées. On le voit bien les déficits ou présentés comme tels relèvent davantage de choix politiques que d'un réel déséquilibre, notre situation démographique (*1,83 enfant /femme en 2021*) étant beaucoup moins alarmante que certains pays de l'UE (*Espagne, Italie, Allemagne...*).

Pour FO, le gouvernement persiste sur une trajectoire des finances publiques dogmatique se bornant à poursuivre **la réduction du coût du travail** afin de conforter les marges des entreprises en **abaissant toujours**

² <https://www.youtube.com/watch?v=KGyxcYvcjTk>

³ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-05/Fiche%2006%20-%20Les%20C3%A9cart%20de%20pension%20de%20droit%20direct%20entre%20g%C3%A9n%C3%A9rations.pdf>

plus les cotisations patronales et la fiscalité sur les entreprises ou sur les ménages les plus aisés. Or, les quatre derniers rapports d'évaluation de France Stratégie sur la fiscalité n'ont pas établi à ce jour d'effets concrets sur l'investissement ou sur l'emploi malgré les réformes fiscales de 2018.

Pour Force Ouvrière, le prétexte d'un niveau trop élevé des prélèvements obligatoires en France et d'un éventuel déficit prévisionnel des différents régimes n'est pas justifié et relève de projections macroéconomiques aléatoires et contestables.

Enfin, pour FO, les seuils de dettes et de déficits publics imposés par le pacte de stabilité et de croissance et la baisse de la part des retraites dans le PIB décidée par l'exécutif relève uniquement d'une décision politique afin de réduire les dépenses sociales et faciliter l'accès aux assurances privées de retraite par capitalisation pour compenser une nouvelle baisse du niveau de pension des futurs retraités.

Enfin, ce projet de réforme fait peser l'intégralité de l'effort sur les salariés, retraités et chômeurs alors que **150 Mds d'aides publiques sont consenties chaque année aux entreprises** sans contreparties ni conditions.

Sur l'amélioration du pouvoir d'achat, la retraite progressive et l'usure professionnelle :

Au nom d'un supposé progrès social, le gouvernement promet une augmentation du pouvoir d'achat aux futurs pensionnés de la fonction publique avec cette nouvelle réforme.

Or, s'il est indéniable que l'espérance de vie a bien augmenté, l'INSEE rappelle que l'espérance de vie en bonne santé est en moyenne de **64 ans chez les hommes et 65 ans chez les femmes** cet âge variant selon les catégories socio professionnelles. En effet, **un tiers des ouvriers et employés⁴** sont déjà en incapacité ou en arrêt maladie lors de leur départ en retraite depuis le recul de l'âge légal à 62 ans en 2010.

Ce constat est également valable pour les agents de la fonction publique et en particulier pour les catégories actives soumis des sujétions particulières, astreintes, travail de nuit (infirmières, *aides-soignants, pompiers, policiers, douaniers* ...).

En cas de carrière incomplète, le prorata de pension⁵ par rapport à la durée de référence exigée souvent plus élevée provoque une baisse du niveau de pension très pénalisante lors de liquidation de la pension de retraite.

Cela va bien évidemment **toucher en particulier les femmes (plus de 2 agents sur 3 dans la fonction publique)** aux carrières hachées et tous les fonctionnaires rentrés plus tard sur le marché du travail admis à des concours exigeant un niveau de diplôme master ou plus qui ne pourront en pratique valider les 43 ans de cotisations et devront travailler jusqu'à 70 ans pour partir au taux plein !

Concernant le **dispositif de la retraite progressive** sur le même modèle que le secteur privé, FO rappelle qu'il ne concernait que peu de salariés dans le secteur privé (seulement **22 600 bénéficiaires** en 2021) car il est **soumis à l'accord de l'employeur**. Il faut avoir par ailleurs validé une durée d'assurances d'au moins **150 trimestres** et avoir atteint l'âge minimum de **60 ans** actuellement.

⁴ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/01/04/reforme-des-retraites-apres-65-ans-quelle-est-l-esperance-de-vie-des-francais-et-en-quelle-sante_6156582_4355770.html

⁵ <https://blog.ipp.eu/2022/12/07/allonger-la-duree-requise-plutot-que-relever-lage-minimal-de-depart-a-la-retraite-un-levier-de-reforme-plus-juste/>

Selon le projet de loi présenté, cette possibilité d'extension à la fonction publique sera offerte aux agents uniquement **deux avant l'âge légal repoussé à 64 ans dès 2030** (soit 60 ans et 3 mois à partir de septembre 2023 et pour atteindre la cible de 62 ans pour la génération née en 1968) à condition d'avoir cotisé au minimum 150 trimestres.

Cette mesure présentée dans ce projet de loi comme une avancée sociale n'améliorera pas le pouvoir d'achat des agents et reste très éloignée de la **cessation progressive d'activité** qui existait dans le secteur public avant la réforme des retraites de 2010 !

En second lieu, le **dispositif d'usure professionnelle** et la **création d'un fonds de prévention pour la fonction publique hospitalière et territoriale** financé par la sécurité sociale est renvoyé à de futures négociations et **aucun détail n'est fourni dans ce projet de loi**.

Enfin, la future portabilité des droits pour les catégories actives évoquée par le ministre et la prise en compte des périodes travaillées en tant que contractuel en cas de titularisation sur un métier de catégorie active ne compenseront pas le **décalage de deux ans figurant à l'article 7 du projet de loi**. Rien ne garantit en effet que suffisamment de postes administratifs seront offerts aux catégories actives afin de poursuivre leur carrière après une reconversion professionnelle (*policiers, douaniers, personnels hospitaliers...*) compte tenu des nombreuses suppressions d'emplois dans les services administratifs opérés dans les ministères ces dernières années.

Fermeture des régimes spéciaux

Sous prétexte d'équité, cette réforme s'attaque également aux régimes spéciaux en vigueur depuis 1941 pour les agents des IEG (*ENGIE, Enedis, EDF, RTE*) ou ceux de la RATP qui seront supprimés dès le 1^{er} septembre 2023 pour les nouveaux embauchés et seront basculés sur le régime général.

La dernière réforme de 2018 a déjà supprimé le statut des cheminots de la SNCF et l'a maintenu uniquement pour les anciens agents (*clause du grand-père*) pour ouvrir le marché ferroviaire à la concurrence.

Les salariés actuels de ces régimes spéciaux seront donc également touchés par le recul de l'âge légal de deux ans alors même que ces entreprises rencontrent actuellement des problèmes de recrutement qui plus est dans des secteurs qui sont aussi confrontés à l'ouverture de la concurrence et à la dérégulation du marché européen de l'énergie pour les IEG.

Pour Force ouvrière, l'ouverture à la concurrence de ces services publics et l'extinction des régimes spéciaux vont accentuer les inégalités territoriales et sociales et remettent en cause le principe de l'égalité de traitement des usagers. Ils risquent par ailleurs d'entraîner de fortes hausses de tarifs pour les usagers en forte pleine période d'inflation avec l'introduction de nouveaux fournisseurs et ne répondent pas aux investissements publics urgents et indispensables.

Force ouvrière revendique une véritable politique d'investissements publics dans le domaine de l'énergie et du transport public pour répondre aux nouveaux défis de transition écologique.

Enfin, lors des débats à l'Assemblée Nationale et des discussions portant sur l'article 1 relatif à la suppression de certains régimes spéciaux, un amendement visant à faire revenir la question du régime universel de retraite déposé par Marc Ferracci, député Renaissance, a été adopté avec un écart de 16 voix seulement.

Texte de l'amendement :

« Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente Loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la possibilité, les conditions et le calendrier de mise en œuvre d'un système universel de retraite faisant converger les différents régimes et intégrant les paramètres de la présente Loi. »

Il faudrait être bien naïf pour croire que cet amendement est le fruit du hasard d'autant qu'il a été présenté en fin de matinée juste avant l'interruption de séance. C'est bien la preuve que ce Gouvernement n'a au fond pas vraiment renoncé au régime universel.

Conclusion

Concernant les agents publics, cette nouvelle réforme des retraites s'avère tout aussi pénalisante que pour les salariés du secteur privé : allongement des carrières de deux ans, augmentation du nombre de trimestres validés pour une pension à taux plein et baisse continue du niveau des pensions sous l'effet notamment du gel du point d'indice. **Pour mémoire, dans la Fonction publique, un trimestre validé est égal à 90 jours payés quel que soit le niveau de rémunération, à l'exception du dernier qui est validé au-delà de 45 jours.**

Pour FO, il existe d'autres pistes de financements, notamment l'augmentation des cotisations, la suppression des exonérations patronales, la taxation des revenus du capital au même niveau que les revenus du travail. Enfin, les entreprises, en contrepartie des aides publiques dont elles bénéficient, pourraient et, ce serait la moindre des choses, s'engager au moins sur le maintien des séniors dans l'emploi !

La baisse des prélèvements obligatoires entamée depuis plusieurs décennies (*cotisations, impôts*) au nom de l'allègement du coût du travail signifie moins de solidarité en cas d'accident de la vie (*chômage, maladie, invalidité...*) et baisse de niveau des pensions. C'est aussi moins de services publics.